

令和3年（行コ）第67号
控訴人 山本 和夫 外
被控訴人 国

控訴人第1準備書面

2021年（令和3年）6月29日

大阪高等裁判所第10民事部ロA係 御中

控訴人訴訟代理人
弁護士 森 川 明
弁護士 井 関 佳 法
弁護士 藤 井 豊
弁護士 谷 文 彰
弁護士 尾 崎 彰 俊
(連絡担当)
弁護士 高 木 野 衣

第1. はじめに

控訴理由書22頁において、主張したとおり、社会経済立法にあってもより踏み込んだ司法審査が求められており、堀木訴訟最高裁判決の趣旨に矛盾・抵触しない形で、裁判所の司法的裁量統制の枠組みを検討することが求められる。第一審原告は、この点について意見書を提出し、主張立証を行った（甲47）。しかし、原判決は、この点について、一切判断をしていないため、以下で、判断過程統制論について再度主張立証を行う。

1 控訴人の主張

(1) 本訴訟における原告らの主張

控訴人らは、本件訴訟において、①年金支給額の減額を定めた「国民年金法等の一部を改正する法律」（平成24年法律第99号・以下「平成24年

改正法」という) が違憲であること、②厚生労働大臣が平成25年に同法に基づいて行った本件減額決定は、裁量権を濫用ないし逸脱するものであって違法であることを理由として、本件減額決定の取消を求めてきた。

(2) 憲法 25 条違反の主張

平成24年改正法が、違憲であることについて、控訴人らは、控訴人らの年金受給権が憲法25条1項の生存権を具体化した権利であり国民の老齢期の生活保障にとって極めて重要な権利であること、平成24年法改正による年金減額は原告らが現に受給していた年金を減額し、公的年金制度全体を後退させるものであること等の事情を踏まえ、憲法25条の趣旨に応じて具体的にどのような立法措置を講じるかの選択決定は立法府の裁量に委ねられているとしても、そうした立法措置等によって具体化された制度に基づく権利を侵害し、あるいは、これを不利益に変更する場合には裁判所がその合憲性について厳格に審査判断しなければならない旨を主張した。

2 第一審被告の主張及び原判決について

これに対し、被告は、憲法25条を現実化する立法措置を講ずるに際しては、立法機関ないし行政機関に極めて広い裁量が認められ、しかもその裁量が専門技術的要素のみならず生活外的要素まで及ぶことを前提に、これに対する司法審査は抑制的に行われるべきであるとの主張を繰り返している。原判決は、堀木訴訟最高裁判決を前提として、論旨を展開している。

しかし、第一審被告及び原判決による堀木訴訟最高裁判決の解釈は適切ではなく、また、その後の最高裁判決が、行政ないし立法裁量を極めて広くとらえ、司法審査は抑制的に行われるべきであるとの前提にたっているという理解もまた誤っている。

3 本書面の目的

本書書面の目的は、司法審査のあり方についての原判決及び第一審被告主張の誤りを改めて明らかにし、更には、年金支給額の決定にかかる裁量権行使に対する司法審査の本来的なあり方を追求しようとするものである。

第2. 被告引用の最判平24・2・28について

1 判断過程統制型審査方式の採用

堀木訴訟判決以降の判例として第一審被告が引用する九つの判例のうち、確かに、八つの判例は、堀木訴訟判決の司法審査の考え方(方式)、社会観念審査の考え方(方式)を採っていると考えられている。

しかし、九つ目の最判平24・2・28は、堀木訴訟判決を参照として引用はしているものの、社会観念審査の考え方(方式)ではなく、判断過程統

制型審査の考え方（方式）を採用していると考えられている。

ここでいう「判断過程統制の手法」とは、「行政決定に係る考慮要素を解釈論的に抽出した上で、それらの考慮のされ方に着目しながら、当該決定に至る判断形成過程の合理性につき追考的に審査する裁量統制手法である（橋本博之「行政裁量と判断過程統制」法学研究81巻12号）」（甲全47の尾形健意見書5～6頁）。この点、山本隆司教授は、「いわゆる論証過程の統制の方法」と表現し（山本隆司「日本における裁量論の変容」判時1933号11頁）、後述のように、調査官解説においても「論証過程の統制による審査」として引用されている。

2 判決の要旨

本判決は、生活保護老齢加算廃止訴訟・東京事件についての判決であるが、次のように判示し、結論的には、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるとは認められないと判示した。

「これらの規定にいう最低限度の生活は、抽象的かつ相対的な概念であって、その具体的な内容は、その時々における経済的・社会的条件、一般的な国民生活の状況等との相関関係において判断決定されるべきものであり、これを保護基準において具体化するに当たっては、高度の専門技術的な考察とそれに基づいた政策的判断を必要とするものである（最高裁昭和……57年7月7日大法廷判決……参照）。」

「したがって、……老齢加算に係る部分を改定するに際し、最低限度の生活を維持する上で老齢であることに起因する特別な需要が存在するといえるか否か及び……改定後の生活扶助基準の内容が健康で文化的な生活水準を維持することができるものであるか否かを判断するに当たっては、厚生労働大臣に……専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権が認められるものというべきである。」

「また、老齢加算の全部についてその支給の根拠となる……特別な需要が認められない場合であっても、老齢加算の廃止は、これが支給されることを前提として現に生活設計を立てていた被保護者に関しては、保護基準によって具体化されていたその期待的利益の喪失を来す側面があることも否定し得ないところである。そうすると、上記のような場合においても、厚生労働大臣は、老齢加算の支給を受けていない者との公平や国の財政事情といった見地に基づく加算の廃止の必要性を踏まえつつ、被保護者のこのような期待的利益についても可及的に配慮するため、その廃止の具体的な方法等について、激変緩和措置の要否などを含

め、……専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権を有しているものというべきである。」

「これらの経緯等に鑑みると、老齢加算の廃止を内容とする保護基準の改定は、①当該改定の時点において70歳以上の高齢者には老齢加算に見合う特別な需要が認められず、高齢者に係る当該改定後の生活扶助基準の内容が高齢者の健康で文化的な生活基準を維持するに足りるものであるとした厚生労働大臣の判断に、最低限度の生活の具体化に係る判断の過程及び手続における過誤、欠落の有無等の観点からみて裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められる場合、あるいは、②老齢加算の廃止に際し激変緩和等の措置を採るか否かについての方針及びこれを採る場合において現に選択した措置が相当であるとした同大臣の判断に、被保護者の期待的利益や生活への影響等の観点からみて裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められる場合に、生活保護法3条、8条2項の規定に違反し、違法となるものというべきである。」

3 調査官の解説

そこで、まず、本判決についての調査官解説をみると、調査官解説は、次のように述べている。

「以上によれば、保護の減額決定についてはその原因となった保護基準の減額改定が法3条、8条2項の規定に違反して違法と判断されるのは、現行の保護基準が老齢加算を維持したままでは高齢者の最低限度の生活需要を超える点で法8条2項に反することになるために老齢加算を廃止してこれを減額改定すべき必要性があり、その結果として現行の保護基準に基づいて老後の生計を維持しようとしていた被保護者の信頼に一定程度沿わない結果となるとしても減額改定がやむを得ないとした厚生労働大臣の判断が、最低限度の生活の具体化に係る判断の過程及び手続における過誤、欠落の有無等の観点、あるいは、被保護者の（現行保護基準に係る）期待的利益や生活への影響等の観点からみて、その裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められる場合であると解される。」

「そして、近時の裁判例は、このような、何が行政庁の判断になじみ、何が裁判所の判断になじむかといういわば機能主義的な見地からの振り分けという観点を更に推し進め、実体的な事柄の判断は行政庁に専属させるが、手続や過程の適否は裁判所の審査・判断に服せしめるという傾向にあるとされる（藤田宙靖・行政法I（総論）〔第4版〕（平成1

5年) 105頁以下)。また、近時の判例上、 α 当該政策的判断が特定の基礎資料の収集・調査又は考慮すべき要素についての調査・認定等の一定の定型的な判断過程を経て最終決定に至ることが必然的と認められる場合や、 β 専門機関の関与等、複合的段階的な行政過程を経て最終決定に至ることが予定されている場合等には、純粋な手続面のみならず、その判断過程に過誤や欠落がなかったか否かについても裁判所が審査することがあるとされる(川神裕・判時1932号12頁)。」

「したがって、本件改定に係る厚生労働大臣の判断については、裁判所がその結論の適否を直接判断することは困難であるとしても、前記 α 及び β の見地から、少なくとも、特段の代替措置を講ずることなく3か年にわたる段階的廃止という激変緩和措置のみで老齢加算の廃止を行うことが相当であるとしたその判断過程(専門委員会における審議経過及び結果も含む。)に過誤、欠落がなかったかという点について裁量統制を及ぼすべきものと考えられる。」

「学説上も、前記 α 及び β のような場合等には、『行政庁が判断をするに当たり、本来最も重視すべき諸要素、諸価値を不当、安易に軽視し、その結果当然尽くすべき考慮を尽くさず、又は本来考慮に入れ若しくは過大に評価すべきでない事項を過大に評価し、このため判断が左右されたといえるかどうか』を審査することになるとし、これを論証過程の統制による審査と称しているが、その提唱する具体的な裁量統制の方法(原告の主張を踏まえながら行政庁の論証過程を追試的に検証し、それが一応納得できるものか否かの点に限って一点一点審理すべきであるとするもの)は、上記で論じたところとおおむね同趣旨と考えられる。」(なお、ここでの「学説」とは、上述のように、山本隆司・前掲判時1933号論文を念頭に置いていると思われる。)

「そうすると、高齢単身被保護世帯の場合に老齢加算が生活扶助基準の約2割を占めていたことなどを考慮しても、本件改定の根拠としてYらが挙げた理由から、老齢加算を段階的に廃止した厚生労働大臣の判断が明らかに不合理であるとはいえず、上記判断には裁量権の範囲の逸脱又はその濫用は認められないものと思われる。」

「本判決も、このような検討の結果として、本件改定に基づいてなされた本件各決定に所論の違法はないと判断したものと推察される。」

4 本判決の裁量審査方式についての学説の評価

調査官によってこのように解説されている本判決の判示は、確かに、

社会観念審査方式ではなく、判断過程統制型審査方式によって裁量審査がなされているものと言うことができる。そして、本判決のこのような司法審査方式については、以下に紹介するように、基本的な方向では、学説からも肯定的に評価されていると言える。

まず、尾形健教授は、その判例解説（新・判例解説Watch 11号35頁）において、「本判決は、厚生労働大臣の専門技術的・政策的裁量を前提に、①特別需要の存否等をめぐる判断過程と、②被保護者の期待的利益や生活への影響等の観点から審査を行った……。」「本判決も、判断過程統制審査による手法を基礎としつつ、裁量権行使の結果に着目した実体的な審査をも行おうとしている。」と評価する。

そのうえで、「判断過程統制審査による場合、どの行政過程・考慮事項を重視すべきかは、憲法25条と生活保護法の要請・趣旨から問われるべきであろう。」「先述のように、保護基準改定過程について、憲法的価値を考慮した裁量統制を行う余地がありうる」「抽象的権利たる生存権であっても、『核たる内実』（佐藤幸治『日本国憲法論』成文堂366頁）に照らして判断される点は、決して看過すべきでないであろう。」と指摘する。

次に、片桐由喜教授は、前掲判例評論において、「本判決は行政裁量、厳密に言えば行政立法に対する司法統制として、判断過程統制法理を採用したと評される。」「高齢加算訴訟の二つの最高裁がこの法理を採用したことから、今後は、社会保障分野における行政立法の不利益変更や不利益処分における違憲、違法の判断手法として用いられると推察される。」「本判決が判断過程統制法理を用いて司法審査を試みたことは、朝日訴訟最高裁判決が定立した広範な裁量権の機械的ないしは盲目的な援用から脱し、個別事案を丁寧に査証し、当該事案にとって妥当な解決を探ろうとするものと評価しえる。」と評価する。

また、「この論旨から本判決は堀木最判が容認した厚生労働大臣の広範な裁量権の幅を徐々に狭めようとしたことが読み取れる。すなわち、堀木最判が裁量権に対する司法審査をほぼ遮断するような広範な裁量権—いわば『よほどのことをしない限り、違法の評価は受けない裁量権』ともいうべき性質—を認めたのに対し、本判決は裁量権の幅を狭め、裁判所が提示する配慮事項を履践しない場合には違法の評価を受ける裁量権を厚生労働大臣に認めたといえる。」「本判決の意義は、なにより生活保護行政において、ほぼ当然視されてきた厚生労働大臣の広範な裁量に一定の歯止め

をかけたこと、そして、従来の緩やかな司法審査から数歩進んで、裁量権行使を適法足らしめるために遂行しなければならない具体的規範を提示したことであろう……。』と指摘する。

前田雅子教授は、その判例解説(ジュリスト1453号38頁)において、「本件改定に至る過程に専門委員会が諮問機関として関与したことに着目して判断過程審査の手法を用いるように見える。」「保護基準によって具体化されていた被保護者の期待的利益に配慮する余地を認めた点は(特に保護受給期間が長期にわたる高齢者の生活実態を念頭に置くと)、首肯し得る。」と評価する。もっとも、同時に、「ただし、専門委員会の検討過程を跡付けてそこでの過誤等を審査するものでない点で、最判平成4・10・29(……伊方原発訴訟)や最判平成9・8・29(……家永教科書第3次訴訟)等とは異なる。」と指摘する。

菊池馨実教授は、その判例解説(別冊ジュリスト227号8頁)において、「本判決は、第1に、保護基準という行政立法に係わる社会保障給付において判断過程の統制……の手法を用い、手続的観点からの裁量統制の可能性を示した最高裁判決として……、第2に、保護基準の『改定』であることに着目した期待的利益への配慮から、実体的側面での裁量統制の可能性を示した最高裁判決として、位置付けられる。結論的には適法とされたものの、基準改定に至るまでの判断の過程および手続について精査がなされ、被保護者の期待的利益などへの慎重な配慮が求められたという意味で、本判決は実務上重要な意義を有する。」と評価する。

渡辺康行教授は、その共著(渡辺康行ほか『憲法I 基本権』日本評論社)において、「この判決では、生活保護基準という行政立法に関する裁量審査に、②の判旨によって、判断過程審査の手法(判断過程合理性審査)が初めて導入された。」と評価し、続けて、「生存権に関わる保護基準の引下げの事例であることを考慮して、比較的密度の深い審査がなされているようではあるが、結論的には判断過程の合理性が認められている。」(97頁)と指摘する。

5 まとめ

以上により、いずれにしろ、最判平24・2・28は、裁量審査について判断過程統制型審査の考え方(方式)を採用していることは疑いなく、被告が主張するような堀木訴訟判決を筆頭とする判例とは異なっていることは明らかである。

しかも、上記第3で述べたように、堀木訴訟判決におけるような裁

量権の広範性を強調するために用いられた語句、裁量権の逸脱・濫用によって違法とされる場合を非常に限定するために用いられた語句などが引用されていないことから窺えるように、この点でも、堀木訴訟判決に単純に追従していないことにも留意されるべきである。

第3. 裁量審査をめぐる最高裁判例の理解とその意義

1 はじめに

上述したように、被告が九つ目に引用している最判平24・2・28は、裁量審査について、先例である堀木訴訟判決のような、社会観念型審査の方式ではなく、判断過程統制型審査方式を採用した判例である。

この判決は、社会保障関係事件で、初めて、判断過程統制型審査方式を採用した判例であるが、この考え方は、同じ生活保護老齢加算廃止訴訟のその後の二つの判例（最判平24・4・2、最判平26・10・6）においても引き継がれている。

翻って見るならば、この判断過程統制型審査方式は、実は、社会保障関係事件以外の事件では既に最高裁の主流の考え方となっているものであり、社会保障関係事件での採用はやや遅きに失した感もないではない。

2 最判平24・4・2と最判平26・10・6について

(1) 上記最判平24・2・28は、まず、生活保護老齢加算廃止訴訟・福岡事件の最判平24・4・2に引き継がれた。

ア 最判平24・4・2は、次のとおり判示し、結論的には、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められないと判示した。

生活保護法8条2「項にいう最低限度の生活は、抽象的かつ相対的な概念であって、その時々における経済的・社会的条件、一般的な国民生活の状況等との相関関係において判断決定されるべきものであり、これを保護基準において具体化するに当たっては、国の財政事情を含めた多方面にわたる複雑多様な、しかも高度の専門技術的な考察とそれに基づいた政策的判断を必要とするものである（最高裁昭和……57年7月7日大法廷判決……参照）。」

「したがって、本件改定は、①本件改定の時点において70歳以上の高齢者にはもはや老齢加算に見合う特別な需要が認められないとした厚生労働大臣の判断に上記(2)の見地からの裁量権の範囲の逸脱又はその濫用がある場合、あるいは、②老齢加算

の廃止に際して採るべき激変緩和措置は3年間の段階的な廃止が相当であるとしつつ生活扶助基準の水準の定期的な検証を行うものとした同大臣の判断に上記(3)の見地からの裁量権の範囲の逸脱又はその濫用がある場合に、生活保護法8条2項に違反して違法となり、本件改定に基づく本件各改定も違法となるものというべきである。」

「そして、……、同大臣の上記①の裁量判断の適否に係る裁判所の審理においては、主として老齢加算の廃止に至る判断の過程及び手続に過誤、欠落があるか否か等の観点から、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性の有無等について審査されるべきものと解される。」

「また、……、同大臣の上記②の裁量判断の適否に係る裁判所の審理においては、本件改定に基づく生活扶助額の減額が被保護者の上記のような期待的利益の喪失を通じてその生活に看過し難い影響を及ぼすか否か等の観点から、本件改定の被保護者の生活への影響の程度やそれが上記の激変緩和措置等によって緩和される程度等について上記の統計等の客観的な数値等との合理的関連性等を含めて審査されるべきものと解される。」

イ 須藤正彦裁判官は、その補足意見において、「本件改定は、多数意見で述べられているとおり、70歳以上の被保護者についての老齢加算に見合う特別な需要の存否につき、厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用が認められないのであれば、法8条2項に照らして適法とされるところ、これを実行するに当たってのいわゆる激変緩和措置については、以下のように法的に意味付けられると思われる。」として、次のように述べた。

「これらの点に鑑みると、この老齢加算の制度を一挙に廃止することは、そのような変更を高齢者に強いることになり、そのことは、憲法25条の健康で文化的な最低限度の生活の保障の観点からして、高齢者の生活に看過し難い影響を及ぼすことになり得るとともに、高齢者の人間性を損うことにもなりかねず、憲法13条の個人の尊厳の理念に反するおそれもある。」

「そうすると、……、本件改定に際し、厚生労働大臣には可能な範囲での激変緩和措置を採る責務があるというべきである。そして、これに対応して、……、被保護者は、……、激変緩和措置を採るべきことを、単なる恩恵としてではなく、いわば生存権の保障の内容として求めることができるという

べきである。」

「保護基準の改訂に当たっても、また、加算の廃止等に際して激変緩和措置を採るに当たっても、生活に窮する高齢者の置かれたかかる立場からして、その尊厳が全うされるとともに、健康的で文化的な最低限度の生活の確保が損なわれることがないように特に慎重な配慮が望まれるところである。」

ウ 本判決について、豊島明子教授は、その判例解説（新・判例解説 Watch 13号35頁）において、「判断過程統制の手法を用いて審査すべき旨を明らかにしており、……注目される。」と評価する。但し、それは、実質的考慮要素審査ではなく、「限りなく最小限審査に近い判断過程統制の方法を用いるべきことを表明したものとみられるのではないか。」と指摘する。

石森久広教授は、前掲判例評論において、「表現は異なるものの、原審も最高裁も、処分の裁量審査の形式として類型化された右の分類に照らせば、文言上は、いずれも『考慮要素型判断過程統制方式』に近いように思われる。」と評価する。

(2) そして、この最判平24・4・2の判示は、同じ事件の再上告審である最判平26・10・6にほぼ引き継がれている。

ア 最判平24・4・2の差戻審の判決（福岡高判平25・12・16）に対する再上告事件である最判平26・10・6は、最判平24・2・28及び最判平24・4・2とほぼ同じ判示をして（但し、堀木訴訟判決を参照としての引用の仕方について、最判平24・4・2ではなく、最判平24・2・28にしたがっていること、上記第3の2で述べたとおりである。）、上告を棄却した。

イ 本判決について、尾形健教授は、その前掲判例解説（新・判例解説 Watch 17号）において、最判平24・2・28と最判平24・4・2は、「(i) 老齢加算に係る『特別な需要』の存否と加算廃止の具体的方法の決定について、大臣に専門技術的・政策的裁量があることを前提に……、(ii) 加算廃止に至る判断過程・手続に係る過誤・欠落の有無の判断過程審査・手続審査と、(iii) 加算廃止が被保護者の生活に及ぼす影響という判断結果・影響に対する実体審査を行うべきものとし」たが、本判決は、この「各判決の趣旨をほぼ踏襲した」と述べたうえで、次のように指摘する。

「(ii) で示された判断過程審査については、一般に、判断過程の合理性ないし過誤・欠落の審査（判断過程合理性審査）と、考慮要素に着目した審査（考慮要素審査）があり、本件で最高裁は、前者の手法を採用し、かつ、『看過し難い過誤、欠落』ではなく、

『過誤、欠落』のみを問題とし、審査を厳格化したとされる。(iii) については、生活への影響が『看過し難い』か否かを問題とし(この点でやや緩やかな審査と叫ぶが)、堀木訴訟のように『著しく』合理性を欠くことの明白性までを要求しない点で、やや厳密な審査であるといわれる。」

「今後は、具体化立法から独立した憲法的価値を見据えつつ、社会保障行政に係る裁量統制について、憲法的観点から、もう少し踏み込んだ司法審査のあり方を検討することも求められているのではないかと。人間の具体的な生への配慮を目途とすることが憲法25条の趣旨であるとすれば、法1条・8条2項・9条等が、保護基準設定・改定に際し、被保護者の『個別的生活実態』に十分配慮することを求める規定と解する余地がある。したがって、①判断過程統制……においては、要考慮要素として『生活実態ないし需要』に重み付けを与える(ないし調査不尽を問題とする)……余地はあったようにも思われる。……憲法的価値を踏まえた、司法的裁量統制のさらなる深化を期待したい。」

以上により、最判平24・4・2と最判平26・10・6は、判断過程統制型審査の考え方(方式)を採用した最判平24・2・28を引き継いでおり、これらの判決も、裁量審査方式については堀木訴訟判決から脱却している判決であり、被告が主張するような審査方式を採っている判例ではないことは明らかである。

そして、この点について、尾形健意見書(甲全47)は、最判平24・2・28及び最判平24・4・2を引用したうえで、「国の財政事情を含めた複雑多様な高度の専門技術的な判断を要するとされる生活保護基準設定について、その判断過程に関して司法審査が妥当するのであれば、生存権具体化立法についてこれと別異に解する理由はないように思われる。」(7頁)と、正しく指摘するところである。

3 他の分野における最高裁判例について

ところで、社会保障関係分野とは別の、他の分野における最高裁判例を眺めて見ていくと、判断過程統制型審査の考え方(方式)を採用するのは、むしろ、主流の考え方であることが分かる。言い換えれば、社会保障関係分野で初めて判断過程統制型審査の考え方(方式)を採用した上記の最判平24・2・28以降の判決は、言わば周回遅れの判決と言える。しかし、挽回はもちろん十分可能である。

他の分野において判断過程統制型審査の考え方（方式）を採用した最高裁判例は、おおよそ、次のとおりである。

最判昭44・7・11（判時569号32頁、旅券発給拒否処分事件）、最判昭48・9・14（判時716号27頁、分限降任事件）、最判平4・10・29（判時1441号37頁、伊方原発訴訟）、最判平5・3・16（判時1456号62頁、家永教科書第1次訴訟）、最判平8・3・8（判時1564号3頁、エホバの証人の生徒の退学処分事件）、最判平9・8・29（判時1623号49頁、家永教科書第3次訴訟）、最判平17・5・30（判時1909号8頁、もんじゅ訴訟第2次上告審）、最判平17・12・1（判時1922号72頁、横浜教科書訴訟）、最判平18・2・7（判時1936号63頁、広島県教組教研集会事件）、最判平18・3・23（判時1929号37頁、熊本刑務所信書発信不許可事件）、最判平18・9・4（判時1948号26頁、林試の森事件）、最判平18・10・26（判時1953号122頁、指名競争入札事件）、最判平18・11・2（判時1953号3頁、小田急線高架式訴訟・本案）、最判平18・12・23（皇居前広場使用許可申請事件）、最判平19・12・7（判時1992号43頁、海岸占用不許可事件）、などである。

この点については、既に、一般的な形で、「最高裁は、最判平18・2・7……以降、社会観念審査と判断過程審査の手法を併用するようになり、この手法が一般化している（山本隆司「行政裁量の判断過程審査」行政法研究14巻1頁以下参照）。」（宇賀克也前掲『行政法概説Ⅰ 行政法総論〔第6版〕』333頁）、「『判断過程審査』は、その後、最高裁の採用するところとなり、政策的裁量・専門技術的裁量の裁判統制の主流を形成していく。」（大浜啓吉前掲『行政法総論〔第3版〕』273頁）、と言われているところである。

なお、下級審でも、同様に、多くの判例において、判断過程統制型審査の考え方（方式）が採用されている。代表的な判例は、東京高判昭48・7・13（判時710号23頁、判タ297号124頁、日光太郎杉事件）、札幌地判平9・3・27（判時1598号33頁、判タ938号75頁、二風谷ダム事件）、東京地判平13・10・3（判時1764号3頁、判タ1074号91頁、小田急線高架式訴訟）などである。

これらの判例のうち、とくに注目される判例について、その判示を引用して、若干補足して説明する。

ア 最判平8・3・8は、学生に対する措置と裁量審査が問題となった事件であるが（エホバの証人の生徒の退学処分事件）、「校長の合理的な教育的裁量」を前提とした「校長の裁量権の行使としての処分が、全く事実の基礎を欠くか又は社会観念上著しく妥当を欠き、裁量権の範囲を超え又は裁量権を濫用してされた」と認められる場合に限り、違法である。」「校長の措置は、考慮すべき事項を考慮しておらず、又は考慮された事実に対する評価が明白に合理性を欠き、その結果、社会観念上著しく妥当を欠く処分をしたものと評するほかはなく、本件各処分は、裁量権の範囲を超える違法なものといわざるを得ない。」と判示した。

榊原秀訓教授は、その判例解説（別冊ジュリスト211号170頁）において、「本件では、『学力劣等で成果の見込みがないと認められる者』に該当するか否かが代替措置の不採用に起因していることから、代替措置の不採用の判断過程が審査される。……。したがって、本件では、社会観念審査による他の退学事件よりも厳格な審査となっている。」「考慮事項として一般的に、『裁量統制にあたっては基本的人権の保障についても考慮される』（高木光＝稲葉馨編『ケースブック行政法〔第4版〕』弘文堂100頁）必要があり、本件においても代替措置が信教の自由に基づいて要求されることから、『信仰の自由の重要度に鑑みて』審査密度が向上したようにもみえる……。」「と評価する。

村上裕章教授は、その判例評釈（判例評論584号2頁）において、この判決は、「判決理由からは判然としないものの、実質的考慮要素審査に踏み込んだものと解しうるものだった……。そして、最判平18・2・7が……を審査したことにより、このことは一層明確になったといえる。」と評価する。

渡辺康行教授は、その共著（前掲『憲法Ⅰ 基本権』）において、「判断過程審査（『（実質的）考慮要素審査』）を導入し、行政裁量審査の密度を深化させた代表例」である（94頁）、と高く評価する。

イ 最判平18・2・7は、学校施設使用許可と考慮事項の審査が問題となった事件であるが（学校施設使用不許可処分事例、広島県教組教研集会事件）、「管理者の裁量」における「合理的な裁量判断」、「その裁量の行使が逸脱濫用に当たるか否かの司法審査においては、その判断が裁量権の行使としてされたことを前提とした上で、その判断要素の選択や判断過程に合理性を欠くところがないかを検討し、その判断が、重要な事実の基礎を欠くか、又は、社会通念

に照らして著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限って、裁量権の逸脱又は濫用として違法となる。」「本件不許可処分は、重視すべきでない考慮要素を重視するなど、考慮した事項に対する評価が明らかに合理性を欠いており、他方、当然考慮すべき事項を十分考慮しておらず、その結果、社会通念に照らし著しく妥当性を欠いたものといえることができる。」と判示した。

土田伸也准教授は、その判例解説（別冊ジュリスト211号156頁）において、「本判決は、従来の標準的な社会観念審査とは異なり、処分をする際の考慮事項について審査を行い、これによって、より深く裁量処分の審査に立ち入り、裁判所による審査密度を向上させている。このように、考慮事項の審査を行った上で、その結果を社会観念審査に連結させることによって、社会観念審査方式の下でも、より高度の審査密度を確保することが可能であることを示した点に、本判決の大きな特徴がある。」と評価する。

山本隆司教授は、前掲判時1933号論文において、「最高裁が、自ら特定の衡量利益ないし考慮事項を選び出して一般的・無条件に強調することなしに裁量瑕疵を認めた点で、本判決は論証過程の統制の経験を蓄積し成熟させる意義を持つと思われる。」と指摘する。

渡辺康行教授は、その共著（前掲『憲法I 基本権』）において、「判断過程審査のなかでも『実質的考慮要素審査』と評される密度の濃い審査を行い、当該処分を違法と判断した」（95頁）、と高く評価する。

ウ 最判平18・11・2は、都市計画と裁量審査が問題となった事件であるが（小田急線高架式訴訟・本案）、「政策的、技術的見地から判断」を前提とする「広範な裁量」につき、「その基礎とされた重要な事実を誤認があること等により重要な事実の基礎を欠くことになる場合、又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事項を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものである」と判示した。

日野辰哉准教授は、その判例解説（別冊ジュリスト211号160頁）において、最高裁は、取消事由B（「その内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠く」）のひとつ、「判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等」について、……いわゆる『判断過程の統制』を行った。「行政の判断過程に着目しな

がら裁量権行使を統制する方法には、裁量基準に焦点をおくものと考慮要素に焦点をおくものとの2類型があり」、「本件では考慮要素に焦点をおいた統制が行われている。」「本件では考查要素に焦点をおいた審理が、①事業の『環境への影響に対する考慮』、②『計画的条件、地形的条件及び事業的条件に係る考慮』の2段階でなされた。①に関しては、『十分配慮』『適正な配慮』『十分な考慮』とあるように……、考慮要素の重み付けにまで踏み込んだ審理（考慮不尽）が行われたことが窺える……。』と評価する。

村上裕章教授は、その判例評釈（判例評論584号2頁）において、「最高裁は伊方原発訴訟（最判平4・10・29）において、『調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤、欠落』があるかどうかの審査を行った。また、エホバの証人剣道実技拒否事件（最判平8・3・8）においては、『考慮すべき事項を考慮して』いないときは裁量権の逸脱濫用が認められるとして、退学処分を取り消している。平成18年になって同様の審査方法を用いる最高裁判決が続出しており、本判決もその一つということができる……。」「本判決は、『鉄道騒音に対して十分な考慮をすることが要請されていた』として、この点に『比較的密度の高い司法審査』（……）を加えていること……からすると、第1審ほどではないにせよ、ある程度の実質的考慮要素審査を行っているといえることができるであろう……。』と指摘する。

角松生史教授は、その判例解説（ジュリスト1354号38頁）において、「判旨(2)は、都市施設に関する都市計画決定に係る裁量審査手法を定式化している。裁量権の逸脱・濫用が認められるのは、（A）『その基礎とされた重要な事実を誤認すること等により重要な事実の基礎を欠くこととなる場合』と、（B）『その内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合』に限られるとした上で、後者の例として、（B1）『事実に対する評価が明らかに合理性を欠く』（B2）『判断の過程において考慮すべき事情を考慮しない』場合を挙げる。」「（B）は、審査密度を最小限にとどめるものとされるいわゆる『社会観念審査』定式……を、『中程度の審査』……に多く用いられる『判断過程統制』定式（B2）と結び付ける（前掲最判2006・2・7とも共通）。』と評価する。

4 まとめ

以上述べてきたように、最高裁判所は、社会保障分野では最判平24・2・28で初めて判断過程統制型審査の考え方(方式)を採用し、最判平24・4・2、最判平26・10・6に引き継がれているところであるが、他の分野においては、既に、判断過程統制型審査の考え方(方式)が主流の考え方(方式)になっていたものである。

しかも、そこで採用されている判断過程統制型審査の考え方(方式)は、とりわけ、最判平8・3・8、最判平18・2・7、最判平18・11・2に見られるように、単なる形式的な審査にとどまるものではなく、実質的審査に踏み込んでいるものである。

そして、そうだとすると、社会保障関係事件においても、周回遅れを挽回して、実質的審査に踏み込んだ判断過程統制型審査の考え方(方式)が実践されなければならないと言うべきである。

第4. 社会保障関係事件における裁量審査のあり方

1 憲法25条と憲法13条

憲法25条は、国民に「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を保障している。また、憲法13条は、「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、……、最大の尊重を要する。」と定め、個人の尊厳と幸福追求の権利を保障している。

それ故、朝日訴訟第1審判決(東京地判昭35・10・19判時241号2頁、判タ111号80頁)が判示したように、健康で文化的な「最低限度の(生活の)水準は決して予算の有無によって決定されるものではなく、むしろ、これを指導支配すべきものである。」と言うべきである。上田勝美教授も、その前掲判例解説(別冊ジュリスト131号)において、「憲法25条所定にいう『最低限度の生活』(水準)が何であるかは、客観的に確定できるはずである。また、社会権が一定の作為請求権である以上、予算を拘束し、指導すべき権利でもある。この点では、朝日第1審判決の主張は正論である。」と述べて、これを支持しているところである。

2 実質的審査の必要

そして、社会保障関係の立法や行政の憲法適合性が問題になったときは、当然に、「アメリカの『厳格な合理性』のアプローチと同じ厳しさと実質的審査を認めるものでなければならない」(芦部信喜『憲法訴訟の現代的展開』有斐閣113頁)、と言わなければならない(葛

西まゆこ・ジュリスト1400号110頁)。言い換えれば、「事実上の実質的な合理的関連性」の基準(芦部信喜『憲法〔第5版〕』岩波書店132頁)によらなければならない、とされている。

上述したように、最高裁は、社会保障関係事件においても、平成24年の二つの判決において、初めて、他の分野の事案に遅れてではあるが、判断過程統制型審査の考え方(方式)を採用し、実質的審査に踏み込んでおり、生活保護や年金の減額が問題となる事件においては、今後は、この審査方式にしたがって憲法適合性が審査されなければならないと言うべきである。

そして、その審査の中身を更に検討すると、事は国民の生存と尊厳にかかわり、憲法上の基本権保障にかかわる重要な問題であるから、形式的な審査ではなく、実質的な審査をしなければならないことは一層明らかである。上述したように、芦部信喜教授が指摘するところであり、実は、最高裁も他の分野の事案においてはそのような実質的な審査に踏み込んでいるのであるから、社会保障関係事件においては尚更に、それを実践すべきと言えるからである。

3 判断過程統制型審査の必要

(1) 考慮要素

尾形健意見書(甲全47)は、「以上を踏まえると、生存権具体化立法についての司法審査は、堀木訴訟最高裁判決で示された立法裁量論を前提としつつも、立法府の結論に至るまでの裁量権の行使の態様が適正なものであったかどうか、という観点から審査することが必要であろう。」(8頁)として、次のように述べる(8~9頁)。

「具体的には、憲法25条が要請する国民の基礎的生活保障の趣旨に照らし、①国民の生活保障にかかる様々の要素を考慮に入れて時宜に適した判断をせず、抽象的判断を機械的に行ったということはないか、②当然考慮に入れるべき事項を考慮し、又はさほど重要視すべきではない事項に過大の比重を置いた判断がなされていないか、などの点にわたり審査することが求められる。」

上述した最判平24・2・28の調査官解説における、「学説上も、前記 α 及び β のような場合等には、『行政庁が判断をするに当たり、本来最も重視すべき諸要素、諸価値を不当、安易に軽視し、その結果当然尽くすべき考慮を尽くさず、又は本来考慮に入れ若しくは過大に評価すべきでない事項を過大に評価し、このため判断が左右されたといえるかどうか』を審査することになるとし、これを

論証過程の統制による審査と称しているが、その提唱する具体的な裁量統制の方法（……）は、上記で論じたところとおおむね同趣旨と考えられる。」との指摘も、この尾形健意見書（甲全47）の指摘と同趣旨と言える。なお、同調査官解説は、「例えば」として、 α の類型として最判平18・2・7、最判平18・11・2等を挙げ、 β の類型として最判平4・10・29等を挙げる。

穴戸常寿教授も、「たとえば、本問の場合、生活外要素である①（引用者注……国家財政の恒常的な悪化）③（引用者注……消費の急激な冷え込みにより、要保護世帯の生活扶助基準額の平均が、非対象世帯の生活扶助相当消費支出額の平均を上回っているため、このままでは生活保護制度に対する国民の理解を得られないということ）についての厚生労働大臣の判断が他事考慮ないし過大考慮に当たるとはならないかを、憲法25条の理念に照らして検討するという形でさらなる審査密度の深化を図ることもできるかもしれません。」（穴戸常寿『憲法 解釈論の応用と展開〔第2版〕』日本評論社173頁）と述べる。

(2) 考慮要素の摘示と重み付け

そうすると、次に問題となるのは、生活要素や生活外要素の中でどのような要素を考慮するか、それらの要素のどれに重み付けをするか、そもそも生活要素の考慮と生活外要素の考慮はどのような関係になるのか、である。とりわけ、「本来最も重視すべき諸要素、諸価値」を正当に考慮し評価するための重み付けは、「裁量審査における考慮要素の重み付け次第で結論が左右され得る」と言われるほど重要な作業であり、慎重に検討していく必要があるからである。

ア そうすると、ここでも、やはり、原点に立ち戻って考えていく必要がある。

まず、福岡高判平10・10・9（判時1690号42頁、判タ994号66頁）は、「憲法25条の生存権保障を具体化するものとしての生活保護制度は、人間の尊厳にふさわしい生活を保障することを目的としているものであるところ、人間の尊厳にふさわしい生活の根本は、人が自らの生き方ないし生活を自ら決するところにあるのである」と判示しており、まさに、このように、「人間の尊厳にふさわしい生活」が保障されなければならないことは言うまでもない。

次に、東京地判平20・6・26（判時2014号48頁）は、「憲法25条及び生活保護法3条において健康で文化的な最低限度の生活というとき、衣食住等を始めとする生存・健康を維持する

ための必要不可欠の要素に加え、人間性の発露として、親族・友人との交際や地域社会への参加その他の社会的活動を行うことや、趣味その他の形態で種々の精神的・肉体的・文化的活動を行うこともまたその構成要素に含まれるものとみることができる。」と判示しており、まさに、このように、「所得や資産等の経済的指標」という単なる経済的要素だけではなく、「社会的活動」「精神的・肉体的・文化的活動」も考慮に入れての「健康で文化的な最低限度の生活」が保障されるべきである。もちろん、介護サービスなどの非金銭的給付ないし実質的なその利用の確保は「健康で文化的な最低限度の生活」の射程に含めるべきは当然である（遠藤美奈・自由と正義65巻5号8頁、前田雅子・社会問題研究46巻2号16頁、阿部泰隆『政策実現と行政法』有斐閣所収論文3頁、菊池馨実『社会保障の法理念』有斐閣184頁、竹中勲『講座社会保障法第1巻』法律文化社所収論文44頁、荒木誠之・ジュリスト773号24頁、大阪高判平19・9・13賃金と社会保障1479号63頁、名古屋地判平20・3・26判時2027号57頁）。

これに加えて、原告が準備書面で述べたさまざまな要素、すなわち、年金は強い権利性を有していること、年金は老後の収入確保を約束できる唯一の権利であること、年金の実質的価値を維持することは最も重要な要であること、高齢者の生活設計は年金の実質的価値の維持を前提としていること、年金の減額は高齢者世帯の生計に深刻な打撃を与えること、国民の信頼は手厚く保護されるべきこと（上述のとおり、最判平24・2・28、最判平24・4・2、最判平26・10・6は老齢加算廃止の実施の方法レベルの問題として「期待的利益」を認めたが、しかし、本来的には老齢加算を廃止すべきかどうかという問題のレベルで考慮されるべき要素である。）、不利益を受ける者の生活実態の調査や意見聴取がなされるべきこと、給付抑制しなければ年金制度は維持できないと言いうるかどうかが慎重に検討されるべきこと、などの要素も考慮されるべきである。

イ 再び、尾形健教授の指摘であるが、同教授は、最判平26・10・6の前掲判例解説（新・判例解説Watch17号）において、「憲法論の在り処」として、「憲法的価値への配慮」と「裁量統制の方向性」を述べ、後者において、「今後は、具体化立法から独立した憲法的価値を見据えつつ、社会保障行政に係る裁量統制について、憲法的観点から、もう少し踏み込んだ司法審査のあり方を検討することも求められているのではないか。人間の具体的生への配慮を目

途とすることが憲法25条の趣旨であるとするれば、生活保護法1条・8条2項・9条等が、保護基準設定・改定に際し、被保護者の『個別的生活実態』に十分配慮することを求める規定と解する余地がある(駒村圭吾『憲法訴訟の現代的転回』日本評論社183頁)。」と述べ、「したがって、判断過程統制……においては、要考慮要素として『生活実態ないし需要』に重み付けを与える(ないし調査不尽を問題とする)……、……余地はあったようにも思われる。」と述べる。

そして、尾形健教授は、最後に、「憲法的価値を踏まえた、司法的裁量統制のさらなる深化を期待したい。」(同新・判例解説Watch17号)と結ぶ。

遠藤美奈教授も、「廃止という決定に至る判断過程の審査においても、廃止後の生活への影響を評価する審査においても、保護基準は『結局は憲法の定める健康で文化的な最低限度の生活を維持するに足りるもの』でなければならず(朝日訴訟最高裁判決)、25条に適合していることが求められる。そして、この要請が充足されていることは、行政庁から積極的に示されなければならないであろう。判断過程審査においては、『健康で文化的な最低限度の生活』が実態として個人にふさわしく保障されるかどうかに関する諸考慮が、判断過程で適切に行われているか否かが問われよう。」(前掲自由と正義65巻5号)と述べる。

従って、今、現在、本件のような社会保障関係事件にかかわる法律家(当然に実務法曹を含む。)に求められているのは、「憲法的価値を踏まえた、司法的裁量統制のさらなる深化」に向けた、その実践である、と言わなければならない。

4 実体的審査の必要

- (1) 以上は、主として判断過程統制型審査という司法審査方式について述べてきたものであるが、ここで確認すべきことは、この判断過程統制型審査は、判断の過程を審査するものであり、それとは別の審査、つまり、判断の内容・結果に対する審査(実体的な審査)を否定するものではない、ということである。

すなわち、朝日訴訟最高裁判決が判示した、「現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定する等憲法および生活保護法の趣旨・目的に反」するかどうか、という実体的な審査があること

を、忘れてはならない(前田雅子・ジュリスト1453号38頁)。

(2) 実際、学説は、以下に述べるように、一様に、実体的審査の必要を説いている。

片桐由喜教授は、前掲判例評釈において、「ただし、本判決が裁量統制の手法として判断過程統制法理を採用したことが最適の選択であったかは、現時点では断言できない。なぜなら、前記最判平14・1・31のような法の委任の趣旨や、本件原審判決のような実体審査、あるいは制度後退禁止論による統制を用いることも可能であったと思うからである。」「そして決定された生活水準が不利益に変更されるときに、それが最低限度の生活を下回る状況をもたらすか否か、つまり、不利益変更が憲法25条に違反するものであるかについては、司法判断が可能であると思われる。本件に照らして言えば、……本件改定によりXらが被った不利益の内容、程度をその生活実態に即して具体的に審査することによって、彼らの生活水準が同法25条によって保障される水準を下回ったものであるか否かを裁判官の常識的な感覚を拠りどころにして判断できると推察される。」「社会保障給付水準の切り下げ等、厚生労働大臣の裁量を最終的に統制できるものは憲法25条であり(葛西まゆこ・法学セミナー671号論文)、それは司法審査を通して実現されるものである。」と述べる。

その葛西まゆこ准教授は、「憲法訴訟論が『主観的権利からするクレームを法制度の一般的な合理性の検証へといかに架橋[するか]』という点をもっと意識すべきだとしても、……、個々人への『憲法上の権利』である生存権への制約として許されるのか否かという『憲法訴訟』として捉える必要がある。例えば、仮に基準生活費が減額されたことが争われた場合には、端的に原告の生活実態に着目した上で、適用違憲の判断を下す可能性もあろう。」(ジュリスト1400号110頁)と述べ、宍戸常寿教授の論文(法学セミナー654号70頁)を引用する。

その論文において、宍戸常寿教授は、前掲東京地判平20・6・26につき、同判決「は、生活保護の制度設計に着目して、『生活扶助基準のうち、本体ともいふべき基準生活費の減額が問題とされるのであれば、法の要求する生活水準を満たすかどうかという観点から、被保護者の生活実態に係る調査を行うことが強く要請される』ことを示唆しています。この点からすると、母子加算の減額と基準生活費の減額を別々に検討し、後者については平均的世帯同士の比

較ではなく、端的にXの世帯の生活実態に着目してある程度厳格に審査し、適用違憲の判断を下すという可能性もあるでしょう（高橋和之『立憲主義と日本国憲法〔第3版〕有斐閣302頁）。」（宍戸常寿前掲『憲法 解釈論の応用と展開〔第2版〕』174頁）と述べる。

遠藤美奈教授も、「保護基準は『結局には憲法の定める健康で文化的な最低限度の生活を維持するにたりるもの』でなければならず（朝日訴訟最高裁判決）、25条に適合していることが求められる。」
「生活保障のための制度による個々人の個別具体的な需要の充足については、制度のあり方そのものとは別に合憲性が問われるのであり、充足の度合いによっては、適用違憲の判断もありうることになる。」（前掲自由と正義65巻5号）と述べる。

そして、実は、尾形健教授も、前掲判例解説（新・判例解説Watch17号）において、「憲法的価値への配慮」として、「生存権は『本来的に不確定的なものではなく、法律の制定を待つことなく核たる内容をもつ』（佐藤幸治『日本国憲法論』成文堂366頁）はずである。生活保護法は憲法25条に基づき制定され（法1条）、かつ、保護基準は法8条2項の事由を遵守すべきものであり、それは、『結局には憲法の定める』最低生活保障に適うものでなければならない（朝日訴訟）。つまり、生活保護法は、そもそも憲法的価値と密接不可分であって、かつ、その運用は憲法的要請に適うことが本来予定され、要求されているのではないか。」と述べるところである。

- (3) このように、学説において一様に実体的審査の必要が指摘されているのは、つまりは、「実定法が裁量権を与えたとしても、憲法的価値や憲法的秩序の維持・人権保障等の観点からの制約は当然にある。」（川神裕・前掲判時1932号論文）という正当な認識がその根本にあるからである。

そして、行政裁量に対する「外側の法規範の典型例は基本権である。」「基本権は、行政裁量が認められる場合も、法律を適用する際に考慮すべき指針としてのみならず、独立・直接に『外側から』行政を羈束する規範としても、機能させるべきであろう。」（山本隆司・前掲判時1933号論文）という正当な認識がその根本にあるからである。

5 憲法を盾に一步前に

本件のような生存権訴訟にかかわる法律家は、もちろん裁判官も含めて、泉徳治元最高裁判事の次の意見に等しく耳を傾けるべきである（甲全47の14～15頁参照）。

「裁判所は、憲法を盾に一步前を出て、国家行為が憲法に照らして正当なものかどうかを厳格に審査しなければなりません。」「私は、裁判所が、憲法よりも法律を重視し、法律解釈で立法裁量を最大限に尊重〔する〕……という現状から早く抜け出して、憲法を盾に一步前に出てきてほしいと願っております。」

第5. 判断過程統制型審査のあてはめについて

1. 判断過程統制型審査について

上述のとおり、最高裁判所は、社会保障分野では最判平24・2・28で初めて判断過程統制型審査の考え方（方式）を採用し、最判平24・4・2、最判平26・10・6に引き継がれているところであるが、他の分野においては、既に、判断過程統制型審査の考え方（方式）が主流の考え方（方式）になっていたものである。

しかも、そこで採用されている判断過程統制型審査の考え方（方式）は、とりわけ、最判平8・3・8、最判平18・2・7、最判平18・11・2に見られるように、単なる形式的な審査にとどまるものではなく、実質的審査に踏み込んでいるものである。

そして、そうだとすると、社会保障関係事件においても、周回遅れを挽回して、実質的審査に踏み込んだ判断過程統制型審査の考え方（方式）が実践されなければならないと言うべきである。

判断過程統制型審査における考慮要素として、具体的には、憲法25条が要請する国民の基礎的生活保障の趣旨に照らし、①国民の生活保障にかかる様々の要素を考慮に入れて時宜に適した判断をせず、抽象的判断を機械的に行ったということはないか、②当然考慮に入れるべき事項を考慮し、又はさほど重要視すべきではない事項に過大の比重を置いた判断がなされていないか、などの点にわたり審査することが求められる。

2. 本件平成24年改正法は、その判断過程において立法裁量の濫用もしくは逸脱があること

これを本件平成24年改正法についてみれば、立法府の判断過程において、平成16年改正当時に、「なぜ、物価下落の際に年金の名目額を維持したのか、特例措置の解消は物価上昇の場面で解消するとされていたのか」という事実を踏まえ、本件の特例措置の解消

が高齢者の生活にいかなる影響を及ぼすのかを、最も重要な「考慮すべき要素」に含めなければならない。

然るに、立法過程ではマクロ経済スライド発動や世代間公平の担保ばかりが重要事項であるかのように強調されていたが、これはこれらの事情に過度に重きを置き、他方で特例措置の解消により高齢者が被る不利益を著しく軽視するものであった。

以上のように、考慮すべき要素の取捨選択、考慮すべき要素に関する審査や判断の方法などについて、誤りや不均衡などがあるのであるから、その判断過程における立法裁量は濫用もしくは逸脱というべきである。

3. 原判決の誤り

社会経済立法にあってもより踏み込んだ司法審査が求められており、堀木訴訟最高裁判決の趣旨に矛盾・抵触しない形で、裁判所の司法的裁量統制の枠組みを検討することが求められることは、前述のとおりであり、しかし、原判決は、原告が主張立証した判断過程統制論是非についての一切判断をしておらず、失当である。

4. 小括

従って、本件平成24年改正法についても、立法府の判断過程において、高齢者の基礎的生活保障に対する配慮をはじめとして、様々な考慮すべき重要な事項が十分に考慮されたのか否かなどが裁判所において審査されなくてはならない。

以下において、平成24年改正法の前段階である社会保障審議会年金部会や行政刷新会議での検討経緯も併せて、平成24年改正法それ自体の国会審議の経過と内容について検討する。

第6. 平成16年改正について

1 平成12～14年特例法の趣旨

(1) 特例措置の趣旨は高齢者の生活への配慮であったこと

平成12年から14年にかけて、物価の下落傾向の中で物価スライドによる年金の減額改定は行われなかった（以下、「特例措置」という）。

この特例措置がとられた趣旨は、政府と国会が物価スライドの形式的に適用することなく、「高齢者の生活に配慮」し「年金受給者の生活への影響を緩和する」ということにあった（甲6）。社会保障改革案（集中検討会議、平成23年6月2日）・「立法と調査」の中の論考『年金制度の見直し議論』（厚生労働委員会調査室・藤井亮二）の81頁も、

「平成11～13年に物価が下落し、本来、12～14年度の年金額は3年間の累計で1.7%引き下げるべきところを、年金受給者の生活状況等に配慮した特例法によって年金額を据え置く措置（物価スライド特例措置）を講じた」としている。

(2) 財政負担についても手当をすることが定められている

特例措置は、物価スライドを適用したときの水準（以下、「本来水準」という）よりも高い水準で年金が支給されるため、その分の財政負担が大きくなる。この点についても、次期財政再計算の時、つまり平成16年までに、負担を先送りしないための方策をとることが、平成13年、14年特例法の付則2で定められた。

2 平成16年改正での特例措置の扱い

(1) 特例措置についての2つの確認

平成16年改正では、保険料水準の上限の法定化、基礎年金の国庫負担2分の1化など、年金制度の大きな改革があった。また、平成16年は財政再計算の年でもあり、平成13、14年特例法の付則2に定められた「後世代に負担を先送りしない措置」をとらねばならない時期でもあった。そこで、平成16年改正の中で、特例措置について決められたのは、以下の2点であった。

ア 特例水準は物価上昇で解消する

特例水準は、物価上昇の中で解消するとされた。つまり、平成16年当時、すでに本来水準と特例水準とでは、1.7%の開きが生じていたが、1.7%分の減額をするのではなくて、特例水準を維持しつつ、将来の物価上昇の際に解消するとされたのである。

この物価上昇のもとで解消するとの方針は、平成16年改正法の付則7、27で表現されている。

イ 財政影響もマクロ経済スライドの中で調整する

さらに、特例措置の適用に伴う財政負担の増加分については、平成16年改正で導入された「マクロ経済スライド」の中で解消するとされた。特例水準は、本来水準と1.7%の差が生じていたため、財政負担は総額で2兆1950億円増加すると説明されていたが、この増加分について、吉武年金局長（当時。以下同じ）は以下の通り、マクロ経済スライドの中で解消し、他の方法で解消することは予定していないと説明している。

「特例措置を継続しておりますので、特例措置分につきましてはのこれまでの特例措置を講じない場合に対しました給付増がございま

す。これは、これまでも特例法の中で検討するという規定で検討することにしてきておったわけですが、今回の年金法改正の中で、マクロ経済スライドで将来の保険料あるいは国庫負担とそれから将来の給付水準を調整していくという仕組みを取っておりますので、その調整の中でこの問題についても解消をするという趣旨でございまして、調整とは別に解消をするという趣旨ではございません」(平成16年3月30日参議院厚生労働委員会・吉武年金局長の発言)

(2) 特例措置への対応は、平成16年改正の中で完結していること

上記の通り、特例水準については、平成16年改正法の中で、物価上昇のもとで解消することとされ、平成16年改正法の付則7、27にその趣旨が盛り込まれている。また、平成13、14年特例法の付則2に定められた財政影響も、マクロ経済スライドの中で調整することが定められた。

つまり、平成12年から14年までの特例措置については、平成16年改正の中で対応がとられ、それによって対応は完結したのである。

(3) 経済予測の見込み違いとの言い訳は許されない

被告は、平成16年改正では、特例措置は物価上昇で解消するとされたが、それは平成20年までに物価が順次上昇するものと想定されていたからであって、想定に反して物価が上昇しなかった場合にも特例水準を維持することを容認したわけではない、などと主張している。

しかし、「当時の経済予測が外れたから」などの言い訳は許されない。想定に反して物価が上昇しなかったとしても、他の要素を一切考慮せず、そのことのみを理由に特例措置を解消することは、考慮すべき事情を考慮していないものとして正に裁量権の逸脱・濫用にあたるといわなければならない。

第7. 社会保障審議会年金部会等における検討経緯について

1 平成16年改正後から平成23年6月「社会保障・税の一体改革成案」が閣議決定されるまでの議論の推移

(1) 社会保障審議会年金部会

平成16年改正の後、平成18年12月に厚生労働省内に設置された社会保障審議会内の年金部会は、平成21年5月まで計14回の会合を開いた。

これらの会合においては、平成21年財政検証に向けた議論とともに、

低年金・低所得者に対する年金給付の見直し、基礎年金の受給資格期間（25年）の見直し、2年の時効を超えて保険料を納めることのできる仕組みの導入、国民年金の適用年齢の見直し、パート労働者に対する厚生年金適用の拡大等、育児期間中の者の保険料免除等、在職老齢年金の見直し、標準報酬月額の上限の見直しなどについて議論がされてきた。

しかし、同年金部会では、平成16年改正法により定められた「特例水準の解消方法＝物価上昇時に解消」を見直すという議論は全くなされていなかった。

（2）社会保障国民会議

平成20年1月には、社会保障のあるべき姿と財源問題を含む今後の改革の方向について、国民目線で議論することを目的として、「社会保障国民会議」が内閣総理大臣のもとに設置された。同会議は、同年11月4日付けで最終報告を提示した。

同会議では、「『制度の持続可能性』を確保していくことは引き続き重要な課題であるが、同時に、今後は、社会経済構造の変化に対応し、必要なサービスを保障し、国民の安心と安全を確保するための『社会保障の機能強化』に重点を置いた改革を進めていくことが必要である」との基本的視点が示された。

そして、年金制度については、無年金者の増大、基礎年金給付水準が低すぎる等の指摘をふまえ、基礎年金制度についての議論がなされた。具体的には、まず、基礎年金制度の財政方式（社会保険方式、税方式）に応じたシミュレーションを公表した。これは、「基礎年金の財源方式に関する議論がさらに深まることを期待」してのことであった。

その上で、同会議は、基礎年金制度については「平成16年の制度改革の効果により現行基礎年金制度の財政は安定しており、シミュレーション結果からは、免除者の増大や納付率の低下がマクロの年金財政に与える影響は限定的であることが示された。いわゆる未納者問題は・・・マクロの年金財政の問題というよりは・・・皆年金制度の理念を脅かし、将来の低年金者・無年金者の増大によって国民皆年金制度の本来的機能である『全ての国民の老後の所得保障』が十全に機能しなくなることがより大きな問題であり、・・・基礎年金の最低保障機能の強化等が大きな課題となる」と報告した。

他方で、平成16年改正法により定められた「特例水準の解消方法」を見直すとの議論はなされていなかった。「必要なサービスを保障」することが目的にあり、かつ「平成16年の制度改革の効果により現行基

礎年金制度の財政は安定している」状態である以上、理念的にも財政的にも見直しの必要性がないことは明白である。

(3) 政府・与党社会保障改革検討本部と「社会保障改革の推進について」

平成22年10月、政府・与党社会保障改革検討本部（以下、「検討本部」という）が、内閣総理大臣のもとに設置された。検討本部は、同年12月に「社会保障改革の推進について」を提示した。この後、「社会保障改革の推進について」は閣議決定された。

この「社会保障改革の推進について」では、政府は、民主党「税と社会保障の抜本改革調査会中間整理」や「社会保障改革に関する有識者検討会報告～安心と活力への社会保障ビジョン～」で示された「改革の基本的方向」を尊重しつつ、「社会保障の安心・強化」と「税制改革」とを一体的に検討し、その実現に向けた成案を得、国民的な合意を得た上でその実現を図る、とされた。

ここでの「改革の基本的方向性」とは、次のとおりである。

ア 民主党「税と社会保障の抜本改革調査会中間整理」では、「抜本改革の方向性」として「抜本的な改革は、少子高齢社会を克服する日本モデルに向けて、社会保障の水準を現在より引き上げること・・・を目標」とし、「社会保障の水準を現在よりも引き下げるという選択肢は断固として排除し、国民の安心感、生活を高めるための社会保障の量的・質的な拡充を実現していく」とされた。

そして、年金制度改革の方向性のうち、「基礎年金国庫負担率の問題」としては、「早急に2分の1国庫負担を実現するよう、政府与党一体で全力を挙げなければならない」、「高齢者の生活の安定、特に独居老人の増加に対応するためには最低限の年金を税で保障する制度が必要である」と示された。

このように、財政的な問題から給付水準を切り下げるという方針ではなく、「高齢者の生活の安定」という特例措置と同一の趣旨から、逆に水準を絶対に引き下げないという方針が示された。

イ 「社会保障改革に関する有識者検討会報告～安心と活力への社会保障ビジョン～」は、「この国で、貧困の広がりが無視できない事実として浮上し、多くの国民がこれからの生活について強い不安を抱いている」ことを踏まえ、「新しい社会保障をどのように設計し、国民生活の安心をいかに高めるか」という改革のビジョンを示すと宣言しつつ、「深い議論をすすめる必要がある」と指摘し、社会保障改革の3つの理念として「参加保障」（国民の社会参加を保障し、社会的な包

摂を強めることを目指す)、「普遍主義」(すべての国民を対象とした普遍主義的な保障の実現を目指す)、「安心に基づく活力」(社会保障と経済成長の好循環を目ざす)を掲げた。

年金制度についての具体的な改革ビジョンとしては、①基礎年金について国庫負担2分の1の早期実現、②働き方、ライフコースの選択に対して中立的な制度設計、③単身高齢者、低年金者、無年金者の増大に対する基礎年金制度の最低保障機能の強化、が示された。

このときも、財政的な問題から給付水準を切り下げるという方針ではなく、逆に水準を絶対に引き下げないという方針が示されたのである。

ウ 以上のように、「社会保障改革の推進について」では、財政的な問題から年金の給付水準を引き下げなければならないという議論は全く出てこず、逆に水準の維持と社会保障の機能強化が強調されていた。平成16年改正法により定められた「特例水準の解消方法」を見直すとの方向性は、全く提示されていなかったのである。

(4) 社会保障改革に関する集中検討会

ア 平成23年1月、政府・与党社会保障改革検討本部のもとに「社会保障改革に関する集中検討会」(以下、「集中検討会」という)が設置された。

集中検討会は、社会保障改革の基本方針、超党派での議論の必要性などの総論的事項とともに、「医療・介護」「年金」「子ども・子育て」「貧困・格差対策」「財源確保」の各論的事項について、各種団体等からのヒアリングをふまえて具体的な社会保障改革案を作成し、政府・与党社会保障改革検討本部に提供することがその役割とされた。

集中検討会の委員は、政府・与党から選出された者以外には、労働団体、経済団体、報道機関、有識者、社会保障の現場に携わる団体から選出された。ところが、社会保障の現場に携わる団体から委員に選出されたのは「医療・介護」「子ども・子育て」「貧困・格差対策」の現場に携わる団体からだけであり、「年金」の現場に携わる者、年金受給者の意見を代表する団体からの委員の選出はなかった。

イ 集中検討会では、同年2月から4月にかけて、労働・経済団体、新聞各社、地方団体、有識者、各省庁の合計26団体・人から順次ヒアリングを行った(ただし、朝日新聞については、ヒアリングの場に資料が提供されたのみで、ヒアリングそのものには不参加)。そのヒアリングでは、社会保障改革の基本方針、超党派での議論の必要性など

とされた。と同時に、当面の課題として、年金制度の長期的な持続可能性に対する不安があると指摘し、①国庫負担2分の1の恒久財源が確保されていない、②支給開始年齢のさらなる引き上げが必要ではないか、③デフレ経済下でマクロ経済スライドが発動していないことの3点を指摘した。

もともと、厚労省案にも、特例水準を解消すべきとの指摘は一切なされていなかった。委員から述べられた意見の中にも、特例水準を解消すべきとの意見や指摘はなかった。

オ これらの議論を経て、集中検討会は、同年6月2日、「社会保障改革案」を取りまとめて政府・与党社会保障改革本部に提出した（社会保障改革案（集中検討会、平成23年6月2日））。

ところが、同案には、突然、「デフレ下のマクロ経済スライド」との項目内に、「仮に、特例水準を3年間で解消すると、年金額が▲2.5%削減され、毎年0.1兆円程度公費縮小」、「その後、仮にデフレである年にも▲0.9%のマクロ経済スライドをすると、毎年0.1兆円程度の公費縮小」との具体策が示された。

先の集中検討会のなかで、各団体、委員、厚労省のいずれもが「特例水準を引き下げるべき」との意見を一度も出していないにもかかわらず、突然に、「特定水準を3年間で解消する」という案が書き込まれたのである。しかも、それまでの「社会保障改革の推進について」等においては、給付水準を切り下げるという方針を取らないと繰り返し断言していたにもかかわらず、何の議論も説明も意見すらもなくその方針を180度翻したのである。あまりに粗雑な方針転換という他ない。

本来的に、デフレ下でマクロ経済スライドを発動するか否かと、いったん決まった特例水準の解消方法を変更するか否かは、全く別の課題である。両者は、論理必然の関係にはない。

そこには、

- ・本来的には両者は論理必然の関係にないことを議論検討した形跡はなく、
- ・特例水準は物価上昇時に解消するとして平成16年改正法を変更することの可否あるいは要否も検討していないし、
- ・信頼原則との抵触の有無についても検討はなく、
- ・年金受給者のおかれた生活状況（特に交際費の削減が顕著で、高齢者が社会的に孤立する傾向が強まっていること）

についても検討がなく、

- ・デフレ経済といっても食料品や水光熱費等は値上がりをして
いた事実も検討されておらず、
- ・公租効果の値上がりにより可処分所得が減少している事実
なども一切検討されていない

ものであった。そもそも、全く意見として出てこなかった事柄を突然
案に盛り込むことは、ヒアリングを踏まえて案を作成するという集中
検討会の設置趣旨にすら反している。

ただし、この「具体策」は、年金の「最低保障機能の強化」、すな
わち、低所得者へ年金額を加算（単身で年収65万円未満の者等に対
して月額1.6万円＝月7万円と老齢基礎年金の平均額5.4万円の
差を加算）すること、障害基礎年金への加算をすること、受給資格期
間を短縮することとセットでの提案であった。つまり、これらの「最
低保障機能の強化」を実現するには年0.6兆円の公費を要すると計
算されていたところ、「デフレ下のマクロ経済スライド」により年0.
1兆円程度の公費縮小と、「支給開始年齢を引き上げる」ことにより
年0.5兆円程度公費縮小することで、両者のバランスをとろうとし
ていたと思われる。

とはいえ、このような公費の試算自体も、集中検討会では全く提示
されなかったものであり、その数字の正しさ、前提条件などはまった
く公表されていないし、検証されていない。さらには、他の選択肢の
提示もなされておらず、極めて唐突に提示されたものであった。

(5) 小括

以上のとおり、特例水準の解消方法を変更し、特例水準を本来水準ま
で引き下げるということは、それまでの政府方針に真っ向から反するも
のであるにもかかわらず、集中検討会のなかでは全く議論されておらず、
その旨の意見すら出たことがなかった。にもかかわらず、突然に、平成
23年6月2日付け「社会保障改革案」において、3年間で2.5%
を引き下げるとの具体策が書き込まれ、それがそのまま「社会保障・
税一体改革成案」に盛り込まれることになったのである。

まさに突然のこと、全くの予定外のことであり、そのような引下げ
をする必要性や正当性、試算の正確性や試算の前提条件の検証、他の
選択肢の検討、信頼原則との抵触の有無、年金受給者のおかれた深刻な
生活状況、デフレ経済といっても食料品や水光熱費等は値上がりをして
いた事実、公租公課の値上がりにより可処分所得が減少している事実な

ども、一切検討されていない。

また、特例水準の引き下げによって現在の生活に最も大きな影響をうける年金生活者の意見も、まったくヒアリングされなかった。まして、このような年金額の引き下げが、憲法29条、25条、13条に違反しないかを検討した形跡もない。

しかも、先に述べたとおり、この「具体策」は、年金の「最低保障機能の強化」、すなわち、低所得者へ年金額を加算（単身で年収65万円未満の者等に対して月額1.6万円（月7万円と老齢基礎年金の平均額5.4万円の差）を加算）すること、障害基礎年金への加算をすること、受給資格期間を短縮することとセットでの提案であったと思われる。が、セットでの提案であるのか否かについてすら、全く議論されていないのである。

以上のとおり、結局、何らの議論や検証もなされないまま、特例水準を引き下げることが「社会保障税改革成案」として閣議決定されたのである。

2 「成案」から平成24年改正法案についての国会審議まで

この閣議決定された「成案」は、平成23年9月、厚生労働省の社会保障審議会年金部会の第3回会合にて検討された。

同会合では、特例水準を3年間で引き下げることについて、委員の一人から、「憲法29条との関係で特例水準の引き下げは慎重に検討すべき」との意見が出されたが、当該意見を踏まえた検討は何ら行われず、そのまま特例水準は引き下げるべきである旨の結論とされた。

その後、平成24年1月、「社会保障・税一体改革素案」が取りまとめられて、同年2月には「社会保障・税一体改革大綱」が閣議決定され、これに基づく平成24年改正法案が国会に提案された。そして、同年秋には国会審議がなされて採決されるのである。

しかし、「成案」決定後から国会審議に至るまでの過程においても、上記のような本来検討・考慮すべき事項を検討した形跡はなく、また、むしろ極めて一面的で単純化した議論しかなされなかった。特に、少なくとも「成案」では、年金の最低保障機能の強化と一体のものとして想定されていた特例水準の引き下げが、行政刷新会議（いわゆる事業仕分け）での議論を契機に、以後、特例水準の解消のみが独り歩きし、最低保障機能の強化は置き去りにされてしまった。このこと自体、特例水準の引き下げの正当性を否定する事情の一つといえる。

以下では、平成24年改正法案が採決されるまでの過程で重要な意味を

もった行政刷新会議（いわゆる事業仕分け）と国会審議について、その議論状況等について、項を改めて詳細に述べる。

3 行政刷新会議「提言型政策仕分け」の提言における審議

(1) 行政刷新会議における提言と平成24年改正法の素案提出

社会保障改革案（集中検討会、平成23年6月2日）・「立法と調査」の中の論考『年金制度の見直し議論』（厚生労働委員会調査室・藤井亮二）の81頁以下には、以下の記載がある。

「平成11～13年に物価が下落し、本来、12～14年度の年金額は3年間の累計で1.7%引き下げるべきところを、年金受給者の生活状況等に配慮した特例法によって年金額を据え置く措置（物価スライド特例措置）を講じた。以降、法律上、本来想定した年金額（本来水準）と特例措置による実際の支給額（特例水準）に差が生じている。平成16年改正で、21年度のような賃金・物価の上昇局面においては、本来水準は引き上げる一方、特例水準は据え置くことにした。しかし、賃金・物価が下落の基調にあることから、特例水準と本来水準との差は縮まらず、平成23年度現在で2.5%の差が生じている。平成12～14年度に、物価下落を反映させて引き下げるべきだった年金額を据え置いたために、累計で7兆円規模の「もらいすぎ」が生じているとの指摘があり、行政刷新会議「提言型仕分け」（評価結果）（平23.11.23）は「年金の特例水準を来年度から速やかに解消していくべき」と提言している。また、厚生労働省も、世代間公平の観点から計画的な解消を図るべく、平成24年の通常国会に関連法案の提出を検討している。素案骨子では、物価特例水準の解消について「平成24年度から26年度の3年間で解消し、平成24年度は10月から実施」するとしている。なお、第3回社会保障審議会年金部会（H23.9.29）に、特例水準を3年間で解消すると年金額が1年あたり0.8～0.9%程度（3年で2.5%）削減され、その間、毎年0.1兆円程度の公費が縮小するとの試算が提出されている」

ここにいう「行政刷新会議」では、ワーキンググループで特例措置の解消について議論がなされ、そこでの検討結果を踏まえた厚労省の取り組みとして、「特例水準2.5%分を平成24年度から平成26年度の3年間で解消するため、平成24年10月分から年金額をさらに0.9%

引き下げる内容の「国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律案」を平成24年2月10日に提出」しているというのであるから、当然、そこでの判断過程の違法は、立法裁量の濫用や逸脱に直結することになる。

(2) 特例措置解消をすべきと提言をしたワーキンググループの参加者及び議論の内容

特例措置の解消をすべきと提言された行政刷新会議「提言型政策仕分け」ワーキンググループの最終的提言は、「現役世代を含む次世代に負担を先送りせず、将来も持続可能な年金制度とするためには、まずは年金の特例水準を来年度から速やかに解消していくべき」とある。この提言を受け（少なくとも、この提言が大きな影響を与えて）平成24年改正法の素案が作成された。

ところがここでの議論は、特例措置により7兆円の年金給付を「もらいすぎ」として、その分年金積立金を増やすことができなかったことが、すなわち、将来世代へ過去のつけを先送りにすることであり、特例措置の解消は直ちにすべきであるという内容であり、特例措置がいかなる立法事実をもとに法律で定められたかについて等は、全く検討もされてなければ考慮もされていない。さらに、同ワーキンググループには社会保障の専門家は1人も参加しておらず、解消した場合の高齢者の生活等への影響についても何ら検討されていない。

ア 特例措置が取られた立法趣旨が考慮されていない

そもそも、前述のとおり、平成16年改正法により特例措置がとられたのは、高齢者の生活に対する影響を考慮したものであった。物価上昇、インフレの場面で解消が図られると制度上想定されていたのは、インフレの場面でも物価連動させないが、名目下限を維持することで、高齢者の生活に及ぼす不利益の程度をできるだけ最小限にとどめようとした立法趣旨である。

ところが、その後もデフレ脱却が図られなかったことで特例水準の解消がなされなかった。上記議論では、平成16年改正法の趣旨について考慮することなく、これを無視し、特例水準に基づき毎年定まった年金額の給付をうけてきたことを遡及的に「もらいすぎ」と決めつけ評価をしたうえで、解消を求める意見は全く出されていなかったのに、独断で方針を提示したのである。

議論の中で考慮すべき立法趣旨が全く考慮されていない。

イ 将来世代の給付抑制とは関連しない

しかも、特例水準の解消をしないことは、将来世代の年金給付額が抑制されることに結び付かないにも関わらず、厚労省は「将来の積立金が少し減るということで、最終的には現役の将来の給付水準が少しさがる」という断定的な説明をしている。

特例のため積立金はその分増やせなかったとしても、将来の給付は、被保険者数や保険料収入によってまずは決まるものであり、積立金が増やせなかったことにより、給付水準が減るとするのは、収支赤字が将来にわたって続くことを前提としている。しかし、この前提については、厚労省から説明がなされていない。

ウ 特例措置の年金財政に対する影響額の算出に際し、最も高い乖離率を一律に乗じるという算出方法が適用されたこと、その結果、公正な立法過程が歪められていたこと

(ア)特例措置解消後の平成27年1月30日付けのプレスリリース（甲全57）で厚労省は、3通りの乖離幅が存在したことについて言及

平成27年1月30日付けのプレスリリースによれば、厚生年金の報酬比例部分について、乖離率が、昭和11年度以前に生まれた受給者、昭和12年度生まれの受給者、昭和13年度生まれの受給者で、平成16年度から、3通りに分かれていたことを前提とする記述がある。

(イ)3通りの乖離率が存在することを前提とすること無く、昭和11年度以前生まれの受給権者の割合を考慮することなく超過支給額を計算し、審議に提出したことの誤り

したがって、平成12年から14年にかけて年金額が据え置かれたことによる財政負担の影響を正確に算定するのであれば、厚生年金の報酬比例部分について、乖離率が3通りあることを前提にしなければならない。

それにもかかわらず、一部の受給権者数が属するに過ぎない「最大の乖離率」を一律に全体の受給権者の受給額に乗じれば、正確に算出した場合に比して引き下げ額が過大になることは自明であるから、不合理である。乖離率ごとにその対象となる受給権者数を乗じ、それらを合算した額が本来の財政への影響額であり、その計算は厚労省には容易であるのに、あえてこれを行わなかったのであるから、その違法は重大というしかない。

エ 最も考慮すべき事項である高齢者の生活に与える不利益が考慮されていないこと

何よりも、年金減額によって不利益を被る高齢者に対し、どのような

生活面での影響があるのか、そういった視点での問題提起は全くなされて
いない。

厚労省は、高齢者に丁寧な説明を必要とするべきだという指摘を年金
部会の中で繰り返し受けているので、当然のことながら丁寧な説明をし
て理解いただくような努力はしなければならないなどと述べているが、
年金減額により高齢者の受ける不利益についての具体的な説明はない。
たとえば、統計からみても、高齢者の生活は年々社会保険料が増額する
ことにより可処分所得は減っていることは明らかなのに、その事実を示
す統計は提示されていない。また、高齢者にとっては年金がほぼ唯一の
所得源である点を考えるべきではないか、それを減額することに問題は
ないのか等についての議論もされていない。

年金減額により最も影響を受ける年金受給者である高齢者の意見は全
く聴取されていない。年金受給者に対するアンケート、年金減額で生じ
る生活上の問題などについての調査も実施されていない。政府統計から
も高齢者の生活が確実に苦しくなっていることは明らかであり、特に高
額な社会保険料の負担による可処分所得の減額については、甲全53・
「唐鎌意見書」が指摘するように、政府統計からも明白であるが、そう
いった統計に基づく説明は一切なされていない。

オ 抽象的判断を機械的に行ったこと

他方で、「持続可能な年金制度」、「世代間公平」といった極めて抽
象的な言葉により議論の方向性は決まってしまっている。

(3) まとめ

以上からすれば、行政刷新会議での議論は、①国民の生活保障にかか
る様々な要素を考慮に入れて時宜に適した判断をせず、抽象的判断を機
械的に行い、②当然考慮に入れるべき事項を考慮に入れず、又は考慮す
べきでない事項を考慮し、又はさほど重要視すべきではない事項に過大
の比重を置いた判断がなされたものである。

第8. 国会審議について

1 国会への法案提出

平成24年法改正の政府案は、平成24年2月10日、第180国会に
提出された。

しかし、同法案の審議入りは大幅に遅れ、同年9月6日になってやっと
衆議院の厚生労働員会に付託されたが、9月8日が会期終了日であったた
め、厚生労働委員会で閉会中審査とされた。

2 衆議院・参議院厚生労働委員会への付託

平成24年10月29日、第181国会(臨時会)において、同法案は衆議院の厚生労働委員会に付託された。

厚生労働委員会は、同年11月14日に開催されたが、平成24年法改正の主要事項である「特例水準の解消」に関する審議時間は1時間にも満たないものであった。

翌15日の参議院厚生労働委員会の審議時間も、やはり1時間に満たないものであった。

その審議の概要は別紙の通りである。

3 審議がまともに行われていないこと

国会においては、法案の前段階では全く議論も検討もされていなかった「特例水準の3年間での段階的解消」という結論だけが法案となって提出され、その法案についての説明も抽象的かつ余りにも雑駁であり、質疑においても政府側は抽象的な法案説明を繰り返すだけであった。

また、この平成24年改正法案が、全国の多くの年金受給者に及ぼす影響が極めて重大であることは明白であり、その観点からの質問や意見も多く出されたにも関わらず、政府はその点についてまともな受け答えをせず、年金問題の専門の学者や年金を受給している当事者やその関係団体などを参考人として意見を聞くこともなければ、その問題点を十分に審議する時間も全く保障されなかった。

本来なら、立法府として、平成24年改正法案が、年金を受給している高齢者の生活、人権を脅かすことにならないか、財産権を侵害することにならないかなどに関して、憲法25条、29条、13条、社会権規約や年金法との抵触の有無などに関して、慎重な審議が尽くされるべきであったが、そのような審議ではなかった。

第9. まとめ

1 平成24年改正法についての考慮要素

前述のとおり、立法府による立法判断について、裁判所は、「結論に至るまでの裁量権行使の態様が、果たして適正なものであったかどうか、①様々の要素を考慮に入れて時宜に適した判断をするのではなく、いたずらに旧弊に従った判断を機械的に繰り返しているといったことはないか、②当然考慮に入れるべき事項を考慮に入れず、又は考慮すべきでない事項を考慮し、又はさほど重要視すべきではない事項に過大の比重を置いた判断がなされてはいないか」という問題を審査すべきである。

つまり、裁判所は、立法府が憲法によって課せられた裁量権行使の義務を適切に果たしているか否かについて、違憲審査をすることも、また裁量の逸脱、裁量権の濫用による違法の判断を行うものである。

2 憲法25条、13条、国民年金法に関して

(1) 社会権規約の規定内容が考慮要素となること

平成24年改正法＝本件年金減額改定の司法判断に際しては、一般的な立法過程についての裁量権行使が適正か否かの考慮要素に加えて、社会権規約9条、同2条並びに一般的意見3及び同19に基づく社会保障の権利の後退禁止の原則として明記されている諸事項も考慮要素とするのが相当である。

そのことは、既に別の原告ら準備書面で主張しているように、大阪高裁平成27年12月25日判決（乙総43）において、憲法98条2項に基づき社会権規約の規定の内容は法や憲法の解釈に反映されるべきものであり、社会権規約9条及び11条1項の内容、社会権規約委員会の一般的意見第3及び第19の内容は、社会保障制度の後退禁止を規定しているものであって、後退的な措置が意図的に取られた場合＝後退的な内容の立法化がなされた場合には、国にはその正当化をする責任があり、すべての選択肢を最大限慎重に検討した後に導入されたことの証明責任があると是認されているとおりである（乙総43・28～30頁）。

また、同判決については、申教授の意見書（甲全46）が「社会権規約9条及び11条1項がその規範内容として制度後退禁止を含み、これらの規定が行政処分の適法性・合憲性を判断する際の基準になることを認めた点で、社会権規約に対する理解に関して一定の前進がみられる」（40～43頁）と評価しているとおりである。

よって、平成24年改正法の立法過程に関して、その考慮すべき要素として、少なくとも社会権規約委員会の一般的意見第19の(a)、(b)、(c)、(d)の規定の諸要素を基にして、以下、検討する。

(2) 平成24年改正法により、特例水準の解消＝年金の減額を正当化する合理的な理由の有無を検討していないこと

前述のように、被告が「特例水準」を選択し、それを平成16年で維持し、今後の物価上昇の際に解消することとしたのであるから、「特例水準」の選択による高齢者の生活への影響、生活の実態、解消した場合の影響の大きさとそれに対してどのような手当がなされるべきかといった点について十分に審議すべきであった。

しかし、前述のように、集中検討会が平成23年6月2日に提出した

「社会保障改革案」（社会保障改革案（集中検討会、平成23年6月2日））の「デフレ下のマクロ経済スライド」との項目内に、それまで全く議論も検討もしていないにも関わらず、「特例水準の3年間の解消」という提案が突然に書き込まれた。その提案が、そっくりそのまま厚労省の社会保障審議会年金部会での議論の対象となり、そこでも「マクロ経済スライドの発動」を当然の前提とした議論のみが行われるだけであった。さらに、その後の行政刷新会議では、特例措置により7兆円の年金給付を「もらいすぎ」という説明が、無批判に大前提となった議論がなされているだけである。

その議論の延長にあるのが国会審議であるが、特例措置がいかなる立法事実をもとに法律で定められたか、それがどのような理由で維持されてきたのか等については全く検討もされていなければ考慮もされていない。さらには、デフレ下でマクロ経済スライドを発動するか否かという課題と、既に決まった「特例水準の解消方法（＝物価上昇時に解消する）」を変更するか否かは全く別の課題であるにもかかわらず、マクロ経済スライド発動には、特例水準の解消が必要だという説明の下で、年金減額の立法化が進められたものである。

原告ら年金受給者の多くが、年金以外に収入がなく、自らが保険料を支払って裁定された年金額を基に生活設計をし、生活しているが、本件特例水準の解消は年金支給額の減額であるから、年金受給者、とりわけ低年金受給者にとっては生存自体が脅かされ得るものである。

以上、平成24年改正法の判断過程においては、憲法25条、それに基づく年金法により原告らに保障されている年金受給権を削減してまで実行しなければならない必要性や合理性について、何らの検討も考慮もされていないものである。

（3）年金の減額以外の選択肢が包括的に検討されていないこと

前述のように、被告が特例措置をとったのは、年金を受給する高齢者の生活状況に配慮してのことであるが、平成24年改正法の審議・判断過程においては、方針を変更しようというにもかかわらず、年金受給者の生活状況が改善された状況を裏付ける資料の提出やその吟味が行われた事実はない。

むしろ、国の政府統計によれば、特例措置以降は、引き続き実質賃金の引き下げ、医療費・介護保険料の負担増など、高齢者の生活状況は悪化していたことが明らかである。

つまり、年金の減額は、原告らの生活資金の切り下げであり、その不

利益は大きいものであるから、その影響を避けるため種々の方法を検討すべきであったのに、実際には年金の減額以外の選択手段については何ら検討していない。前述の平成24年改正法案の成立過程を見ても、「年金の減額ありき」であり、それ以外の方法を検討、考慮した事実は認められない。

一般的に見ても、年金の財源としては、保険料の増額など保険料収入の確保、国の負担(税金の投入)の増額、年金積立金の活用など幾つもの選択肢が考えられるのであり、「年金の減額ありき」ではない。例えば、保険料収入の拡大では、平成15年4月から賃金からだけではなく賞与からも年金保険料が徴収されるようになり、年金保険料率についても、厚生年金が平成16年10月から平成29年9月まで毎年自動的な値上げが、国民年金も平成16年4月から平成29年4月まで自動的な値上げが行われている。平成28年10月からは、短時間労働者(パートタイム労働者)のうち週20時間以上働く労働者の一部に厚生年金の被保険者資格が認められ、厚生年金保険料を支払う労働者が拡大している。また、年金の標準報酬月額の上限62万円を、現在は月額139万円である健康保険並にすることで、保険料収入の増収も考えられる。他にも、年金の財源は保険料のほか国庫負担があり、平成16年改正法により基礎年金の給付費の国庫負担の割合が1/3から1/2に増えていることもあって、国庫負担も十分に考えられる。さらに、我が国の年金制度では、制度開始から年金受給者が出るまでに相当の期間があったため、140兆円を越える巨額の積立金を有しており、この巨額の積立金をそのまま維持しなければならない必然性はない。そして、この巨額の積立金の形成には、原告ら現在の年金受給世代が保険料を支払うことで大きく貢献してきたことも事実である。よって、平成16年改正法により積立金を取り崩しての活用が認められることになったから、これを活用することも十分に可能であり、認め得るものである。

以上のような、「特例水準の解消」以外の選択肢があるにもかかわらず、平成24年法案の判断過程において、これらが検討され審議された事実はなく、憲法25条や年金法により原告らに保障されている年金受給権を削減する立法は違憲、違法と言わざるを得ないものである。

(4) 年金減額＝段階的解消の措置を検討する際に、影響を受ける当事者や集団の意見聴取や参加、実態調査などが行われていないこと

平成24年改正法は、一律にすべての年金受給者の年金額を削減するものであり、当時約3000万人を超える年金受給者の生活に深刻な打

撃を与え、既裁定年金受給者の財産権を侵害するものであった。

しかし、前述のとおり、平成23年6月2日提出の「社会保障改革案」(社会保障改革案(集中検討会、平成23年6月2日))それ自体の問題があることはもちろんのことながら、それ以後の厚労省の社会保障審議会年金部会、行政刷新会議での議論においても、年金に関わる学者や学識経験者から意見を聞くこともなければ、年金問題の関係団体などから委員を選出して意見を聞くこともなく、ヒアリングの対象にも年金関係者はならず、参考人として呼ばれて意見を述べる機会も全くなかった。

そうして国会に提案された平成24年改正法案は、前述のように、審議時間が極めて短く、通常の法案の場合は求められるパブリックコメントも集められていないし、地方でも中央でも公聴会は開かれなかった。審議時間が短いために、国会議員が年金受給者の意見を聴取するなどして審議に反映する時間もほとんどなかった。提案理由として「世代間の公平」を言うのであれば、平成24年改正法で年金額を減額される年金受給者の意見を聞くことはもちろん、現役世代の意見を聞くことも重要であるにもかかわらず、いずれの意見も全く聞く機会も設けず、聞いてもいないのである。

以上のとおり、平成24年改正法の法案内容の検討、作成を行う段階である集中検討会議、社会保障審議会年金部会、行政刷新会議のいずれの段階においても、また国会の衆参両議院の厚生労働員会や本会議においても、重大で不利益を受ける年金受給者の1人の意見も聞くこともなく立法化をした過程には、まさに憲法が求める考慮すべき要素や事項を全く考慮していないため違憲、違法と言うしかない。

(5) 一律の年金減額が不合理かつ差別的であることを全く考慮していないこと

特例水準の解消は、年金受給者全員に対し一律に行われた。これを形式的にみれば、いかにも平等に見えそうであるが、一律の年金減額は年金受給者の生活実態を全く無視した差別的なものである。

被告も十分に承知しているが、年金制度のめまぐるしい改定により、年金受給者の年金受給額には大きな格差が生じている。特に、上記のとおり生年によって乖離率が異なっているにもかかわらず一律の減額とすれば、乖離率が小さい世代の年金受給者との関係では削減しすぎとなることが明らかであるから、そのような手法は正に不合理である。

外にも、男女間の格差が大きい。既に主張しているが、「平成25年度厚生年金保険・国民年金事業の概況」によると、平均月額が5万円弱

の基礎年金のみの受給者は784万人、厚生年金の平均月額、男性が16万円余、女性が10万円余であるが、厚生年金受給者でも月額10万円以下の受給者が、男性で133万人、女性で259万人いる。このような大きな年金格差があり、最低年金制度が確立していない段階で年金額を一律に削減すれば、月額5万円弱の基礎年金のみの年金受給者にとってはまさに死活問題であり、また、生活保護基準ぎりぎりの世帯では生活保護基準以下の状態に陥れることになり、差別的な状況をより拡大させることになる。

平成25年改正法の判断過程において、一律に年金減額をすることが、対象によっては削減しすぎとなることや、それぞれ個々バラバラで格差のある実際の年金受給者にとってどのような事態を引き起こすことになるのか、年金減額の割合は同じであっても生計の中に占める割合が大きく異なることも容易に予想できることであるにも関わらず、どの段階においても「一律減額の是非」を議論、検討した形跡は全く見られない。

国民年金法が、憲法25条2項の理念に基づき、高齢者の生活の安定・向上を図ることを目的にした法律である以上、平成24年改正法による年金減額のため、低年金者ほど生活に打撃的な影響を受け、ひいては生存権を侵害され、健康で文化的な生活を破壊され、生存すら危うくさせる差別的な状況が生じ得ることは、同法の目的に反する事態であり、許されないことは容易に判るはずである。

にもかかわらず、このことを全く考慮していないのは、違憲、違法と評価されるべきである。

3 憲法29条に関して

(1) 昭和53年7月12日最高裁判決について

原告らの既裁定年金が、憲法29条の財産権の保障の対象になることは明らかである。

平成24年改正法は、この原告らの財産権を事後の法律で減額変更する法律であるから、一定の条件の下で事後的な変更を認めた昭和53年7月12日最高裁判決に基づいて検討される必要がある。

この最高裁判決が示す一定の条件は、その変更が公共の福祉に適合するようにされたものであることであるが、その判断をするために3つの指標を指摘している。1つは、「いつたん定められた法律に基づく財産権の性質が何か」、2つは「その内容を変更する程度はどの程度か」、3つは「これを変更することによつて保護される公益の性質」であり、これらを総合的に勘案して、その変更が当該財産権に対する合理的な制

約として容認されるべきものであるかどうかを判断するものである。

以下において、平成24年改正法の判断過程において、以上のような要素が考慮・検討されたか否かを見ることとする。

(2) 既裁定年金の性質について

平成24年改正法の判断過程において、そもそも原告らの既裁定年金が憲法29条で保障される財産権であることが意識され、議論されている事実は見当たらない。

唯一、社会保障審議会年金部会（第3回）において、一人の委員が、特例水準の解消についてではないが、「名目下限の撤廃という部分は、法律的に言うとは財産権だ」、「名目下限の撤廃をすると・・・財産権保障の観点から、制度の改正の合理性の判断に影響してくる」という趣旨の発言をしているだけであって、まともに憲法29条の財産権保障との抵触問題について議論し検討していない。

また、法案制定過程において、年金受給権が、憲法25条に基づく国民の基礎的生活保障に深い関わりを有するもので、その権利性が憲法上尊重されなければならないことについても全く議論されていない。

(3) 既裁定年金の内容を変更する程度について

平成24年改正法による特例水準の解消は2.5%の引下げであり、金額でみれば、平成25年からの3年間で、訴状添付の一覧表のとおりである。

しかし、それまでの間における年金受給者の生活状況を見ると、甲全53の唐鎌意見書で詳細に論述されているように、男性に比べて年金額の低い女性にとっての「2.5%」の年金引き下げが与える打撃の大きさ、男性であっても単身高齢者の場合における年金減額によるダメージの大きさなど、年金に大きな格差があるため個々の年金受給者にとっての「変更の程度」も大きく違っている。

また、同じく甲全53・唐鎌意見書で指摘しているように、この間において、非消費支出である直接税や社会保険料（健康保険料・介護保険料）の負担が増加し、間接税である消費税の8%への引き上げの影響や、社会的固定費という光熱費・交通費・通信費・保健医療費のやむを得ない支出増加などを考えれば、家計にとっては、これら諸費用の増加に「2.5%」の引き下げが加わることになる。

すなわち、「内容の変更の程度」を判断する際には、「2.5%」の引き下げのみに注目するのではなく、原告ら年金受給者が負担や支出を余儀なくされる内容をも加味して考慮しない限り、憲法29条の財産権

保障に抵触しない程度の変更か否かは判断できないのである。

しかし、平成24年改正法の判断過程においては、年金受給者の負担や支出増についての資料検討もなければ、そもそもその事実自体を検討した形成は全く見当たらない。

(4) 変更することによって保護される公益の性質について

被告は、平成24年改正法の目的は「世代間の公平」であると繰り返し主張している。

しかし、既に主張したとおり、原告らが営々とこれまで保険料を納入して140兆円もの巨額の積立金がある現状において、特例水準を解消することがどのようなメカニズムで「世代間の公平」を壊すことになるのか、一体被告の主張する「世代間の公平」とは具体的に何を意味しているのか、巨額の積立金を取り崩して原告らに支払うことは、なぜ「世代間の公平」を害することになるのか、「1年間で1兆円、これまで7兆円のもらいすぎ」とは一体どのような計算で何を根拠に言っているのか、などについて、法案提出の前段階において、資料を基にして吟味、検討した事実は認められない。

ただ、「世代間の公平」を害するとか、「7兆円のもらいすぎ」という抽象的で扇情的な言葉だけが交わされているだけであり、一体「保護されるべき公益」とは何なのかについて、客観的に慎重で具体的な議論や検討が行われていない。

先に述べたように、各種負担増や支出増により公的年金受給者の可処分所得が減少し、憲法が尊重する国民の基礎的生活保障に大きな影響を与えることとなる年金減額と対比すると、「世代間の公平」という抽象的で内容のはっきりしないドグマにより、特例水準の解消が「公益の保護になる」と判断することはできない。

(5) 小括

以上のとおり、平成24年改正法の判断過程においては、昭和53年最高裁判決の判断基準である、「原告らの年金受給権が財産権として保護されるべき度合」、「本件減額処分の程度、つまり原告らの生活保障に重大な影響があるか否か」、「被告のいう『世代間の公平』は保護されるべき公益か否か」について、全く検討もされず考慮もされていないのである。

第10. 結論

よって、本件年金減額決定は、憲法25条、13条、29条、国民年金法に違反するものであり、立法裁量権を濫用・逸脱したものであって、取

り消されるべきである。

以上